

**EUROPARAT  
MINISTERKOMITEE**

**Empfehlung Nr. R (2000) 11  
des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten  
über die Bekämpfung des Menschenhandels  
zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung<sup>Fussnote 1</sup>**

*(angenommen vom Ministerkomitee am 19. Mai 2000,  
an der 710. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee gestützt auf Artikel 15.b der Satzung des Europarates,

In Anbetracht der in letzter Zeit in Europa zunehmenden Aktivitäten im Bereich Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der oft mit dem organisierten Verbrechen verbunden ist, insofern diese lukrativen Geschäfte den kriminellen Organisationen dazu dienen, ihre anderen Aktivitäten wie Waffen- und Drogenhandel sowie Geldwäscherei zu finanzieren und auszubauen;

In Erwägung, dass der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung weit über die Landesgrenzen hinaus betrieben wird und deshalb eine gesamteuropäische Strategie zur Bekämpfung dieser Erscheinung und zum Schutz ihrer Opfer aufgebaut sowie eine Harmonisierung und einheitliche Anwendung der einschlägigen Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten des Europarates sichergestellt werden muss;

In Erinnerung an die Erklärung, die am 2. Gipfel des Europarats (Oktober 1997) angenommen wurde, in der die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates beschlossen haben, "auf Kontinentesebene [...] gemeinsame Antworten auf die mit der Verbreitung des organisierten Verbrechens verbundenen Herausforderungen [...] zu suchen" und ihre Entschlossenheit bekräftigt haben, "die Gewalt gegen Frauen und jede Form der sexuellen Ausbeutung der Frau zu bekämpfen";

Eingedenk der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950) und der dazugehörigen Protokolle;

Unter Berücksichtigung der Europäischen Sozialcharta (1961) und der revidierten Europäischen Sozialcharta (1996) sowie des Zusatzprotokolls zur Europäischen Sozialcharta, das kollektive Beschwerden vorsieht;

Unter Berücksichtigung der folgenden Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarates: Empfehlung Nr. R (91) 11 über sexuelle Ausbeutung, Pornographie, Prostitution und Handel mit Kindern und Jugendlichen, Empfehlung Nr. R (96) 8 über die Verbrechenpolitik in einem Europa im Wandel und Empfehlung Nr. R (97) 13 über die Einschüchterung von Zeugen und die Rechte der Verteidigung;

Unter Bezugnahme auf die folgenden Texte der parlamentarischen Versammlung des Europarates: Empfehlung 1065 (1987) über den Kinderhandel und andere Formen der Aus-

beutung von Kindern, Empfehlung 1211 (1993) über die illegalen Einwanderungen: "Schlepper" und Arbeitgeber der illegalen Einwanderer, Entschliessung 1099 (1996) über die sexuelle Ausbeutung von Kindern und Empfehlung 1325 (1997) über Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarates;

Eingedenk zudem des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) und weiterer internationaler Übereinkommen wie die Konvention der Vereinten Nationen zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer (1949);

In Erwägung, dass der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der zumeist Frauen und Minderjährige betrifft, für die Opfer zu einer Versklavung führen kann;

Verurteilt den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der eine Verletzung der Menschenrechte und eine Verletzung der Würde und der Integrität des Menschen darstellt,

Empfiehl den Regierungen der Mitgliedstaaten:

1. ihre Gesetzgebung und Praxis wenn nötig im Hinblick auf die Einführung und Umsetzung der im Anhang zu dieser Empfehlung erwähnten Massnahmen zu überprüfen;
2. diese Empfehlung an alle betroffenen öffentlichen und privaten Körperschaften zu übermitteln, insbesondere an die Polizei- und Justizbehörden, das diplomatische Personal, die Einwanderungsbehörden, das für den sozialen, medizinischen und den Bildungsbereich zuständige Personal sowie die NRO.

## **Anhang zu Empfehlung Nr. R (2000) 11**

### **I. Grundsätze und -begriffe**

1. Als Grundbegriffe sollen gelten: Der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung umfasst die Rekrutierung von Menschen durch eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und/oder die Organisation der Ausbeutung und des Transports oder der – legalen oder illegalen – Migration von Menschen (auch mit deren Einwilligung), um sie sexuell auszubeuten, gegebenenfalls mittels irgendeiner Form der Nötigung, insbesondere Gewalt oder Drohung, Täuschung, Vertrauens- und Autoritätsmissbrauch oder Missbrauch einer Situation der Schwäche.

*Auf dieser Grundlage werden die Mitgliedstaaten eingeladen, die folgenden Massnahmen vorzusehen:*

### **II. Allgemeine Massnahmen**

2. Ergreifen geeigneter konkreter und gesetzlicher Massnahmen zur Sicherstellung des Schutzes der Rechte und Interessen der Opfer des Menschenhandels, insbesondere der verletzlichsten und am meisten betroffenen Gruppen: Frauen, Jugendliche und Kinder.

3. Gewährung einer absoluten Priorität der Hilfeleistung an die Opfer des Menschenhandels, wenn möglich durch Wiedereingliederungsprogramme, sowie ihres Schutzes vor Händlern.

4. Ergreifen von Massnahmen zur Festnahme, Verfolgung und Bestrafung aller für den Menschenhandel verantwortlichen Personen und zur Verhinderung des Sexualtourismus und aller Aktivitäten, die zu Formen des Handels führen könnten.

5. Betrachtung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung als eine Form des internationalen organisierten Verbrechens und deshalb Forderung nach einem koordinierten, der Realität angepassten Vorgehen auf nationaler und internationaler Ebene.

### III. Aktionsrahmen und Vorgehen

6. Einsatz eines fachübergreifenden koordinierten Vorgehens, welches die zuständigen Sozial-, Gerichts-, Administrativ-, Zoll-, Vollzugs- und Einwanderungsbehörden sowie NRO einbezieht.

7. Förderung der Kooperation unter Einbezug staatlicher Stellen wie auch NRO durch den Abschluss bilateraler und multilateraler Abkommen zwischen Herkunfts-, Transit- und Zieländern der Opfer des Menschenhandels.

8. Um eine konkrete und verlässliche Basis dieses Vorgehens sicherzustellen: Förderung der Forschung auf nationaler und internationaler Ebene, insbesondere über:

- den Einfluss der Medien und besonders der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung;

- die Klientel des Sexgewerbes: Entwicklungen in der Nachfrage und deren Folgen für den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung;

- den Ursprung des Phänomens des Menschenhandels und die von den Menschenhändlern verwendeten Methoden.

9. Auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung spezialisierte Forschungseinheiten vorsehen.

10. Initiativen ergreifen zur Erfassung von Daten und Erstellen von Statistiken auf nationaler und internationaler Ebene, womit das Phänomen des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung besser erfasst und wenn möglich Vergleiche über die Entwicklung dieses Phänomens in den verschiedenen Mitgliedstaaten des Europarates angestellt werden können.

### IV. Prävention

#### *i. Sensibilisierung und Information*

11. Organisation von Informationskampagnen unter Wahrung der Gleichberechtigung von Frau und Mann, um das öffentliche Bewusstsein für gefährliche Situationen, die den Menschenhandel sowie die mit dem Menschenhandel verbundenen negativen Auswirkungen begünstigen – insbesondere die Bekämpfung der mit der Prostitution assoziierten Vorstellung

des leichten Geldverdienens – zu stärken; diese Kampagnen sollten sich an alle Betroffenen wenden, insbesondere an die potentiellen Ein-/Auswanderinnen und an die weiblichen Flüchtlinge.

12. Durchführung von Informationskampagnen, die den Sexualtourismus diskreditieren und potentielle Beteiligte von solchem Tun abhalten sollen.

13. Zurverfügungstellung geeigneter Informationen, wie Dokumentationen, Videos und Broschüren über Handel und sexuelle Ausbeutung von Frauen, Kindern und Jugendlichen, an diplomatische Vertretungen, amtliche Stellen, Medien, humanitäre NRO und andere öffentliche und private Einrichtungen, die in den Herkunftsländern der potentiellen Opfer (ev. des Menschenhandels) tätig sind.

14. Gewährleistung einer breit abgestützten Gesundheitsinformation über die mit sexueller Ausbeutung verbundenen Risiken in allen Ländern.

15. Anregung und Organisation von Sensibilisierungsaktionen für Medienschaffende betreffend der Fragen des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und betreffend des Einflusses, den die Medien in diesem Bereich haben können.

#### *ii. Bildung*

16. In den Schulen Sexualerziehungsprogramme schaffen oder intensivieren und dabei insbesondere der Gleichberechtigung von Frau und Mann, der Achtung der Menschenrechte und der Würde des Menschen besondere Beachtung schenken, unter Berücksichtigung der Rechte des Kindes sowie der Rechte und Pflichten der Eltern, der gesetzlichen Vertreter oder anderer, gesetzlich für das Kind verantwortlicher Personen.

17. In die Ausbildungsprogramme Informationen einbeziehen, über die Risiken, welche die Ausbeutung, der sexuelle Missbrauch und der Handel für Kinder und junge Erwachsene darstellen sowie über deren Verteidigungsmöglichkeiten; Verbreitung dieser Informationen auch bei Jugendlichen, die nicht mehr in einem Schulsystem integriert sind, und bei den Eltern.

18. Knaben und Mädchen eine Erziehung geben, die sexuelle Stereotypen vermeidet, und dafür sorgen, dass alle Lehrpersonen und andere Erziehungskräfte so ausgebildet werden, dass sie die Dimension der Gleichberechtigung von Frau und Mann in ihren Unterricht integrieren.

#### *iii. Berufliche Weiterbildung*

19. Organisation von spezifischer Weiter- oder Fortbildung für das Sozial-, Medizin-, Lehr-, Diplomaten-, Konsulats-, Gerichts-, Zoll- und Polizeipersonal, damit sie Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung erkennen und die nötigen Massnahmen ergreifen können.

20. Einsatz und/oder Entwicklung von Weiter- oder Fortbildungsprogrammen für das Polizeipersonal, um den Erwerb spezifischer Kenntnisse in diesem Bereich zu ermöglichen.

21. Insbesondere Schaffung von spezifischen Weiter- oder Fortbildungs- und Erfahrungsaustauschprogrammen zur Verbesserung der Kooperation zwischen der Polizei und den auf den Schutz der Opfer spezialisierten NRO.

22. Schaffung von Weiter- oder Fortbildungsprogrammen für die Einwanderungsbehörde und die Grenzpolizei, damit diese Stellen an der Präventionsarbeit mitwirken können, indem sie sich darüber Gewissheit verschaffen, dass die ins Ausland reisenden Personen, insbesondere wenn es sich um nicht von ihren Eltern oder ihrem gesetzlichen Vertreter begleitete Minderjährige handelt, nicht in einen Menschenhandel verwickelt sind.

#### *iv. Langfristiges Vorgehen*

23. Bekämpfung der strukturellen Ursachen des Menschenhandels, die oft mit den bestehenden Unterschieden zwischen wirtschaftlich entwickelten und weniger entwickelten Ländern zusammenhängen, insbesondere indem in den letztgenannten der soziale Status und die wirtschaftliche Situation der Frauen verbessert wird.

24. Innerhalb der Wirtschafts-, Sozial-, Migrations- oder weiteren Politik die Notwendigkeit berücksichtigen, dass die Situation der Frauen verbessert und dem Menschenhandel sowie dem Sexualtourismus vorgebeugt wird.

25. Verbreiten von Informationen über die legalen Einwanderungsmöglichkeiten, damit sich die Frauen über die Bedingungen und das Verfahren zur Erlangung von Visas und Aufenthaltserlaubnissen informieren können.

### V. Unterstützung und Schutz der Opfer

#### *i. Hilfeleistung an die Opfer*

26. Die Schaffung oder Entwicklung von Aufnahmezentren oder anderen Einrichtungen anregen, um den Opfern von Menschenhandel Informationen über ihre Rechte und eine psychologische, medizinische, soziale und administrative Betreuung im Hinblick auf eine Wiedereingliederung in ihrem Herkunftsland oder im Aufnahmeland zu ermöglichen.

27. Insbesondere dafür sorgen, dass die Opfer zum Beispiel über Aufnahmezentren und andere Einrichtungen in den Genuss einer Rechtsberatung in ihrer Muttersprache kommen.

#### *ii. Gerichtsverfahren*

28. Sofern möglich, für die Opfer des Menschenhandels – insbesondere für Kinder und Zeugen – besondere Bedingungen (Audio oder Video) für die Einreichung einer Klage und die Einvernahme schaffen, um ihr Privatleben und ihre Würde zu schützen und die Anzahl Verfahrenshandlungen und ihre traumatisierenden Auswirkungen einzuschränken.

29. Wenn nötig, insbesondere bei kriminellen Organisationen, Massnahmen zum Schutz der Opfer, der Zeugen und ihrer Familie vorsehen, um Einschüchterungspraktiken und Repressalien zu verhindern.

30. Einen Schutz für die Opfer sowohl im Zielland wie auch im Herkunftsland schaffen, mit dem Einschüchterungspraktiken und konkrete Drohungen gegen die physische Sicherheit der Opfer und ihre Familien wirksam bekämpft werden können.

31. Im Bedarfsfall einen Schutz für die Familie der Opfer im Herkunftsland vorsehen, wenn diese an Gerichtsverfahren im Zielland beteiligt sind.

32. Wenn nötig, diesen Schutz auf Mitglieder von Vereinen oder Organisationen ausdehnen, die den Opfern während den Zivil- oder Strafverfahren beistehen.

33. Vorsehen, dass die zuständigen Gerichte Täter zu einer Entschädigung an die Opfer verurteilen können.

34. Den Opfern gewähren, dass sie wenn nötig und in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Gesetzgebung im Zielland eine vorübergehende Aufenthaltsbewilligung erhalten, um ihnen zu ermöglichen, während den Gerichtsverfahren gegen die Täter als Zeugen auszusagen; es soll sichergestellt werden, dass die Opfer während dieser Zeit Zugang zu sozialer und medizinischer Betreuung haben.

35. Dafür sorgen, dass wenn nötig der Status des vorübergehenden Aufenthaltes aus humanitären Gründen gewährt werden kann.

*iii. Soziale Massnahmen zugunsten der Opfer des Menschenhandels in den Herkunftsländern*

36. Anregen und unterstützen der Schaffung eines Netzwerks von NRO, die im Bereich der Hilfeleistung an die Opfer des Menschenhandels arbeiten.

37. Die Zusammenarbeit zwischen den Aufnahmeeinrichtungen und den NRO in den Herkunftsländern fördern im Hinblick auf die Rückkehr und Wiedereingliederung der Opfer.

*iv. Recht auf Rückkehr und Wiedereingliederung*

38. Den Opfern die Möglichkeit gewähren, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, indem alle dafür nötigen Massnahmen getroffen werden, einschliesslich Übereinkommen zur Zusammenarbeit zwischen dem Herkunftsland und dem Zielland der Opfer.

39. Ein Finanzierungssystem insbesondere mittels bilateralen Abkommen errichten, das die Kosten der Rückreise der Opfer deckt und ein Wiedereingliederungsbeitrag enthält.

40. Ein soziales Betreuungssystem für die Zeit nach der Rückkehr vorsehen, indem Opferhilfe durch die sozialen und medizinischen Dienste des Herkunftslands und/oder durch ihre Familie gewährleistet wird.

41. Spezifische Massnahmen für die berufliche Wiedereingliederung der Opfer treffen.

VI. Strafgesetz und gerichtliche Zusammenarbeit

42. Eine auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung anwendbare Gesetzgebung schaffen oder ausbauen und wenn nötig spezifische Straftatbestände vorsehen.

43. Schaffen oder stärken von verhältnismässigen Strafen, einschliesslich abschreckender Freiheitsstrafen, und eine effiziente gerichtliche Zusammenarbeit sowie die Auslieferung der verfolgten oder verurteilten Personen ermöglichen.

44. Die nötigen Massnahmen treffen, die eine Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus dem Menschenhandel ohne Beeinträchtigung der Rechte gutgläubiger Dritter ermöglichen.

45. Untersuchungen und Polizeiaufsicht in den Einrichtungen erleichtern, in denen die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden, und wenn nötig ihre Schliessung veranlassen.

46. Eine Verantwortlichkeitsregelung vorsehen, die auf juristische Personen anwendbar ist und diesen spezifische Sanktionen auferlegt.

47. Massnahmen vorsehen, welche die Auslieferung von Menschenhändlern unter Einhaltung der anwendbaren internationalen Bestimmungen ermöglichen und die, wenn möglich, gegenüber Ländern anwendbar sind, in denen Beweise der Zuwiderhandlungen aufgenommen werden können.

48. Extra-territoriale Regeln der Gerichtsbarkeit aufstellen, die eine Verfolgung und Verurteilung von Straftätern auf dem Gebiet des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ermöglichen und erleichtern, unabhängig von den Ländern, in denen die Straftaten verübt wurden, eingeschlossen sind Fälle, bei denen die strafbaren Handlungen in mehr als einem Land verübt wurden.

49. In Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Gesetzen über den Schutz der Personendaten und den Bestimmungen des Übereinkommens des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten die Informatiksysteme, die zur Ermittlung und Verfolgung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels dienen, einrichten und regelmässig auf den neuesten Stand bringen.

## VII. Massnahmen zur Koordination und Zusammenarbeit

### *i Auf nationaler Ebene*

50. Schaffen eines Koordinationsmechanismus, der mit der Festlegung der nationalen Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels beauftragt ist und die fachübergreifende Behandlung der Angelegenheit organisiert.

51. Über diesen Mechanismus den Informationsaustausch, die Sammlung statistischer Daten, die Bewertung der konkreten, über das Gebiet und die Entwicklung des Menschenhandels und die Ergebnisse der nationalen Politik gewonnenen Resultate anregen.

52. Über diesen Mechanismus die Verbindung mit den Mechanismen anderer Länder und mit den internationalen Organisationen anregen, um die Aktivitäten zu koordinieren und auf nationaler und internationaler Ebene Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels zu überwachen, anzupassen und durchzuführen.

### *ii. Auf internationaler Ebene*

53. Soweit möglich, alle verfügbaren internationalen Instrumente und Mechanismen einsetzen, die im Bereich des Menschenhandels, insbesondere bezüglich Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus dem Menschenhandel, anwendbar sind.

54. Schaffung eines internationalen Koordinationsorgans zur Bekämpfung des Menschenhandels, das insbesondere beauftragt ist, ein europäisches Verzeichnis von verschwundenen Personen zu erstellen, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Gesetzgebungen über den Schutz der Personendaten.

55. Verstärkung und Verbesserung des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit, bilateral oder über internationale Organisationen, zwischen den Ländern, die in die Bekämpfung des Menschenhandels einbezogen sind.

56. Die Regierungen werden eingeladen, falls sie dies nicht bereits getan haben, die Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (1990), die revidierte Europäische Sozialcharta (1996) und das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta, das ein System der kollektiven Beschwerden vorsieht (1995), das europäische Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1996), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) und das zugehörige Fakultativprotokoll (1999), sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (1989) in Erwägung zu ziehen und/oder die bestehenden Vorbehalte gegenüber diesen Instrumente aufzuheben.

57. Die Regierungen werden eingeladen, in ihren innerstaatlichen Systemen alle nötigen Massnahmen aufzunehmen, um die Grundsätze und Normen umzusetzen, die enthalten sind: im Aktionsprogramm, das an der Vierten Weltfrauenkonferenz (Beijing, 4.-15. September 1995) verabschiedet wurde, insbesondere deren Teil IV.D, in den Schlussfolgerungen, die an der 42. Sitzung der Kommission für die Stellung der Frau der Vereinten Nationen verabschiedet wurden, in der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ordentlich verabschiedeten Entschliessung über den Menschenhandel mit Frauen und jungen Mädchen, in der Erklärung, die an der Ministerkonferenz verabschiedet wurde, welche die europäischen Leitlinien enthält für die Massnahmen bezüglich Prävention und Bekämpfung des Frauenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (Den Haag, 24.-26. April 1997), sowie in den folgenden Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarates: Empfehlung Nr. R (80) 10 über die Massnahmen gegen den Transfer und das Beiseiteschaffen von Kapital kriminellen Ursprungs, Empfehlung Nr. R (85) 11 über die Stellung des Opfers im Rahmen des Strafrechts und des Strafverfahrens und Empfehlung Nr. R (87) 21 über die Unterstützung von Opfern und die Prävention der Viktimisierung.

---

1. Bei der Annahme dieser Empfehlung haben die Delegierten Deutschlands und der Niederlande angeführt, dass sie für ihre Regierungen gemäss Artikel 10.2.c des internen Reglements der Sitzungen der Ministerdelegierten das Recht vorbehalten, sich an die Bestimmungen von Absatz 1.1 des Anhangs zur Empfehlung zu halten oder nicht zu halten.